



Damian Karwala

Wokół „europejskiej konstytucji” – transformacja Europy według Josepha H. H. Weilera

1. Konstytucja jako proces

We wstępie do wydanego w 1999 r. zbioru esejów swego autorstwa zatytułowanego *The Constitution of Europe: „Do the New Clothes Have an Emperor?” and Other Essays on European Integration*¹, profesor Joseph H. H. Weiler – wykładowca uniwersytetu w Nowym Jorku – podaje kilka definicji pojęcia „konstytucja”. Obok powszechnie występujących skojarzeń, opisujących konstytucję jako system podstawowych zasad, na których oparte jest państwo, czy też przyrównujących to pojęcie do samego aktu (pisanego) zawierającego te zasady, pojawia się definicja nieczęsto spotykana. Zgodnie z nią konstytucję należy rozumieć jako „akt lub proces konstytuowania” (*act or process of constituting*)², bądź krócej – jako swego rodzaju „ustanowienie” (*establishment*)³. Przenosząc to rozumienie na grunt europejskiej integracji, należałoby zatem problem „konstytucji Europy” sprowadzić do pytania, w jaki sposób Wspólnoty Europejskie (WE)⁴ a następnie Unia Europejska, (UE) ewoluowały w ciągu swej historii, czy – by skorzystać z obrazowego określenia Weilera – jak przebiegał proces „europejskiej transformacji”.

Joseph H.H. Weiler w swym najgłośniejszym eseju – *The Transformation of Europe*⁵, pochodzącym z 1991 r. próbuje odpowiedzieć na te pytania, prezentując jedną z najbardziej błyskotliwych, a jednocześnie najbardziej trafnych wizji europejskiej integracji w ramach Wspólnot, a obecnie Unii. Doprowadzona do roku 1991 – a więc nieobejmująca nawet fundamentalnego dla historii integracji traktatu z Maastricht – „opowieść” Weilera znajduje swą kontynuację (niestety jedynie częściową i dość rozproszoną) w późniejszych jego tekstach. Prześledzenie drogi, którą przebyła integrująca się Europa, przyjrzenie się poszczególnym etapom owej „transformacji” widzianej oczyma jednego z najwybitniejszych konstytucjonalistów, wydaje się ze wszech miar wartościowe. J. H. H. Weiler, prawnik z zawodu i zamiłowania, w swej wizji zmieniającej się Europy nie ogranicza się jednak wyłącznie do prawniczej analizy fenomenu europejskiej integracji. Unika tym samym błędu popełnianego wielokrotnie przez prawników, którzy zapatrzeni w swą dyscyplinę, zdają się nie dostrzegać znacze-

1 J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe: ‘Do the New Clothes Have an Emperor?’ and Other Essays on European Integration*, Cambridge 1999.

2 Wszystkie tłumaczenia tekstów J. H. H. Weilera – D.K.

3 *Ibidem*, s. VIII.

4 W pracy posługuję się zamiennie określeniami Wspólnoty Europejskie bądź Wspólnota Europejska/Unia Europejska. Rozróżnienie to nie wydaje się w niniejszej pracy konieczne; sam zresztą Weiler nie przywiązuje też do niego dużego znaczenia.

5 Opublikowanym po raz pierwszy w „Yale Law Journal” 1991, Vol. 100, s. 2403; następnie uaktualnionym na potrzeby wydania zbioru *The Constitution of Europe*.

nia innych dziedzin, takich jak ekonomia, nauki polityczne wraz ze stosunkami międzynarodowymi, socjologia itd. Jak zresztą sam Weiler przyznaje, jednym z jego celów była analiza „porządku konstytucyjnego Wspólnoty i Unii w odniesieniu ich żywego, politycznego kontekstu oraz z zamiarem demistyfikacji prawniczego dyskursu”⁶.

2. „Zmiany podpowierzchniowe”

Zmiany w Europie, jakie dokonały się w ostatnim półwieczu, bez problemu dostrzec można, patrząc na liczbę foteli w Europejskim Parlamencie, ilość państw członkowskich, ludność zamieszkującą obszar UE, czy też porównując wskaźniki ekonomiczne z różnych lat procesu integracji. Powiększa się stale ilość wspólnotowych polityk, ewoluują poszczególne instytucje oraz stosunki pomiędzy nimi, zmienia się wreszcie ocena „europejskiego przedsięwzięcia” wśród obywateli Unii. Wszystkie te zmiany są jednak wyłącznie manifestacją, obrazem procesów zachodzących wewnątrz Wspólnot; bądź – jak pisze J. H. H. Weiler – „te podpowierzchniowe oznaki są jedynie wskaźnikiem sejsmografu odwzorowującym głębsze, podpowierzchniowe zjawiska”⁷.

Zdaniem Weilera najbardziej znacząca zmiana, jaka dokonała się w Europie od początku procesu integracji w ramach Wspólnot, zmiana zasługująca na miano prawdziwej „metamorfozy” czy też tytułowej „transformacji”, dotyczy relacji na linii WE (UE)–państwa członkowskie. W kontekście tej relacji kluczowa jest oczywiście transformacja prawna, jednak – co często Weiler powtarza w swej analizie – przy odpowiednim uwzględnieniu interakcji z procesem politycznym oraz innymi procesami zachodzącymi we Wspólnotach.

Pisząc *The Transformation of Europe* w roku 1991, Weiler nie mógł nie pozostać pod wpływem – jak sam to określa – „wybuchu” tego okresu, związanego z pracami nad dalszym, rewolucyjnym pogłębieniem integracji europejskiej. Weiler nie ulega jednak pokusie oparcia swego wykładu na opisie wyłącznie najważniejszych wydarzeń, będących niejako kamieniami milowymi w procesie rozwoju WE. Historię przemieniającej się Europy Weiler dzieli na trzy okresy (niezbyt wyraźnie przy tym zaznaczone) pozwalające przeanalizować i ocenić skalę zmian. Transformacja Europy to bowiem według amerykańskiego profesora nie ciąg spektakularnych wydarzeń, znaczonych kolejnymi szczytami oraz „falami” rozszerzania, lecz bardziej proces powolnych, dokonujących się „pod powierzchnią” (a przez co, mniej dostrzegalnych) przeobrażeń. W takim ujęciu, przy uwzględnieniu odrębnej charakterystyki każdego z okresów oraz ich wszystkich wspólnie, zrozumiały stały się nie tylko proces, którego świadkiem był Weiler w 1991 r., lecz także wydarzenia i zmiany dokonujące się obecnie w UE.

3. Okres fundacyjny: w kierunku równowagi

Podkreślając olbrzymie znaczenie okresu „fundacyjnego”⁸ (*the foundational period*) w procesie transformacji Europy, Joseph H. H. Weiler pisze:

6 J. H. H. Weiler, *The Constitution...*, s. X.

7 *Idem*, *Transformation of Europe*, [w:] *idem*, *The Constitution...*, s. 12.

8 Przypadający na pierwsze dwie dekady rozwoju Wspólnot, tj. na lata 1953/58 – poł. lat siedemdziesiątych.

Znaczenia wydarzeń tego początkowego okresu nie sposób przecenić. Wydarzenia te przewyższają wszystko, co miało miejsce później. To właśnie w tym okresie Wspólnota – odchodząc w sposób wyraźny od początkowej koncepcji traktatowej – obrała swą podstawową charakterystykę prawną i polityczną. Jednak zrozumienie dynamiki okresu fundacyjnego ma znaczenie nie tylko historyczne; wzorce relacji na linii Wspólnota–państwo członkowskie, jakie wykrystalizowały się w tym okresie, uwarunkowały wszelkie następujące potem wydarzenia w Europie⁹.

Co takiego jednak wydarzyło się w tym początkowym okresie rozwoju Wspólnoty, co niejako „napiętnowało” cały jej dalszy rozwój? Odpowiadając na to pytanie, Weiler korzysta z pewnego paradoksu. Paradoks ów sprowadza się do tego, że zapytany o ocenę pierwszego okresu europejskiej integracji prawnik udzieliłby diametralnie różnej odpowiedzi niż poproszony o to samo przedstawiciel nauk politycznych. O ile ten pierwszy byłby przekonany o postępującej ewolucji Wspólnoty w kierunku struktury federacyjnej (bądź, co najmniej, pre-federacyjnej, *pre-federal*), o tyle ten drugi miałby wrażenie dokonywania się wręcz przeciwnego (!) procesu – tj. umacniania się pozycji państw członkowskich kosztem samej WE. Jak zauważa Weiler:

Z punktu widzenia prawno-normatywnego Wspólnota rozwijała się w tej pierwszej fazie z nieubłaganim dynamizmem wzmocnionej ponad-narodowości [*inexorable dynamism of enhanced supranationalism*]. Europejska integracja prawna parła z siłą przed siebie. Z punktu widzenia polityczno-decyzyjno-proceduralnego ten sam okres charakteryzowany był zupełnie odmiennie – jako rozwój w stronę luźniejszych form współpracy [*intergovernmentalism*], daleko od europejskiej integracji¹⁰.

Według autora, dopiero połączenie tych dwóch przeciwnych trendów i wizji, zbadanie przyczyn tak zasadniczo różnych ocen, wreszcie dostrzeżenie relacji między prawną a polityczną stroną integracji pozwala w pełni zrozumieć znaczenie zarówno okresu fundacyjnego, jak i kolejnych etapów w procesie transformacji Europy.

Dla lepszego zilustrowania wzajemnych powiązań pomiędzy prawnym a politycznym aspektem rozwoju WE, autor *The Constitution of Europe* posługuje się obrazowymi i jednocześnie niezwykle sugestywnymi metaforami „Wyjścia” (*Exit*) oraz „Głosu” (*Voice*). Autor zapożycza je od Alberta Hirschmana, który przy ich pomocy – na gruncie nauk ekonomicznych – analizował relacje zachodzące między siłami rynkowymi oraz nie-rynkowymi¹¹. To, co przysłużyło się w opisie zjawisk ekonomicznych, równie dobrze – dzięki sprawnemu wykorzystaniu przez Weilera – sprawdza się na styku nauk prawnych oraz politycznych. „Wyjście” zatem, jak definiuje je za Hirschmanem Weiler, jest to „mechanizm organizacyjnej rezygnacji w obliczu niezadowolających osiągnięć”¹². „Głos” z kolei to „mechanizm wewnątrz-organizacyjnej naprawy oraz uzdrowienia”¹³. Transponując te pojęcia na grunt Wspólnoty: „Wyjście” to prawna strona europejskiej integracji, „Głos” zaś jest jej stroną polityczną. Pomiędzy tymi dwoma

9 *Ibidem*, s. 16.

10 *Ibidem*.

11 A. Hirschman, *Exit, Voice and Loyalty - Responses to Decline in Firms, Organizations and States*, Cambridge 1970.

12 J. H. H. Weiler, *Transformation...*, s. 17.

13 *Ibidem*, s. 17.

siłami zachodzi dodatkowo swoista gra o sumie zerowej (tzw. *zero-sum game*): słabnący „Głos” zwiększa presję na „Wyjście”; zamknięcie „Wyjścia” prowadzi z kolei do wzmocnienia „Głosu”. Bardziej szczegółowa analiza obu tych przeciwstawnych, a zarazem silnie ze sobą powiązanych sił pozwoli lepiej zrozumieć relacje pomiędzy nimi zachodzące, a w rezultacie da czytelny obraz „europejskiej transformacji”.

3.1. „Wyjście” we Wspólnocie Europejskiej: proces konstytucjonalizacji oraz system kontroli sądowej

Pisząc o „Wyjściu”, Weiler rozróżnia dwie jego kategorie, tzw. „Wyjście Formalne” („Zupełne”, *Formal Exit*) oraz „Selektywne” (*Selective Exit*). Pierwsze oznacza wystąpienie państwa członkowskiego (państw członkowskich) ze Wspólnot, które – jako akt jednostronny – jest zgodnie z opinią doktryny prawnej niedopuszczalne¹⁴. O wiele większe znaczenie ma zatem w ramach Wspólnoty praktyka tzw. „Selektywnego Wyjścia”. Pojęcie to obrazuje postępowanie państw, które formalnie pozostając w organizacji, próbują unikać zobowiązań traktatowych wcześniej przez siebie przyjętych. Zdaniem Weilera podstawowa cecha pozwalająca opisać i zrozumieć okres fundacyjny łączy się ze zjawiskiem owego „Selektywnego Wyjścia”, a w praktyce – z procesem jego stopniowego „zamykania się”.

Wyjaśniając ten proces, Weiler opisuje w pierwszej kolejności zjawisko konstytucjonalizacji prawnego systemu Wspólnoty, a następnie zatrzymuje się przy systemie wspólnotowej kontroli prawnej oraz sądowej (*the Community system of judicial review*).

Wspólnota została powołana do życia w klasyczny, zgodny z wymogami prawa międzynarodowego sposób. Państwa – Wysokie Układające się Strony (w traktatach mowa o Państwach Sygnatariuszach) – po odpowiednich negocjacjach podpisały, a następnie ratyfikowały dokumenty traktatowe, które po okresie stosownego *vacatio legis* weszły w życie, ustanawiając nowy podmiot prawa – organizację międzynarodową. Zdaniem Weilera:

Ten sposób powołania powinien, w toku normalnego międzynarodowego funkcjonowania, zdeterminować genetyczny oraz prawny kod tego nowego tworu: międzynarodowej organizacji z wyodrębnioną podmiotowością prawną, jednak bez środków samodzielności oraz mocy niesubordynacji w stosunku do swych państw-rodziców [...] ¹⁵.

Co zatem takiego zaszło, że Wspólnota bardzo szybko zmieniła swój „kod genetyczny” i dziś zachowuje się w sposób nieprzystający zupełnie do klasycznych wzorów prawa międzynarodowego? Jak doszło do tego, że Weiler, charakteryzując w swym eseju *The Reformation of European Constitutionalism*¹⁶ porządek prawny Wspólnot, mógł napisać, iż:

14 Traktaty Wspólnotowe nie regulują kwestii wystąpienia z organizacji, jednak w doktrynie prawnej przeważa pogląd, zgodnie z którym możliwe jest wycofanie członkostwa za zgodą wszystkich stron (zgodnie z art. 54.b Konwencji Wiedeńskiej o prawie traktatów, stosowanym tu odpowiednio). Zob. w tej kwestii m.in.: *The Oxford Encyclopedia of European Community Law*, Vol. I, Oxford 1991, s. 7.

15 W oryginale: “[t]his manner of conception would, in the normal course of international life, determine the genetic - as well as the legal - code of the new infant: an international organization with a separate legal personality but with no measure of independence or power to eradicate its subordination to its states parents (...)” (J. H. H. Weiler, *The autonomy of the Community legal order: through the looking glass* [w: *The Constitution...*, op. cit.], s. 292).

16 Opublikowany w „Journal of Common Market Studies”, Vol. 35, Nr 1, Marzec 1997, s. 97-131.

Wspólnota wykształciła się i obecnie zachowuje się tak, jak gdyby jej założycielskimi instrumentami były nie traktaty rządzone prawem międzynarodowym, lecz [...] konstytucyjna karta podlegająca prawu konstytucyjnemu” [*a constitutional charter governed by a form of constitutional law*]¹⁷.

Głównym sprawcą tego jest najważniejszy w strukturach WE organ sądowiczy – Europejski Trybunał Sprawiedliwości (ETS), który w serii prawdziwie rewolucyjnych w swych skutkach decyzji wprowadził do porządku prawnego Wspólnot kolejne „doktryny” (zasady), wstrząsając raz po raz tym porządkiem. Weiler w *The Transformation of Europe* omawia cztery z tych doktryn: doktrynę bezpośredniego skutku (*direct effect*), prymatu prawa wspólnotowego (supremacji, pierwszeństwa), doktrynę *implied powers* oraz doktrynę praw człowieka.

Pierwsza z nich – doktryna *direct effect*¹⁸ – ogłoszona przez ETS w 1963 r. w głośnej sprawie *van Gend an Loos*¹⁹, następnie stopniowo rozwijana i dookreślana, zakłada, iż normy prawa wspólnotowego, które są bezwarunkowe, jasne, kompletne i precyzyjne

[...] nakładają na państwo członkowskie obowiązek podjęcia lub zaniechania działania nie wymagając od krajowego ustawodawcy żadnych dodatkowych środków wykonawczych [...] są bezpośrednio skuteczne w stosunku do ich adresatów, włącznie z osobami fizycznymi i prawnymi²⁰.

Co więcej, normy te nie tylko kreują bezpośrednio prawa i obowiązki pomiędzy państwami członkowskimi a jednostkami, lecz również pomiędzy samymi jednostkami (osobami fizycznymi oraz prawnymi)²¹. W praktyce znaczenie tej doktryny sprowadza się do możliwości powoływania się przez jednostki przed organami krajowymi na normy wspólnotowe, jak gdyby były one częścią prawa krajowego (*being part of the law of the land*)²². Z kolei organy państwowe, sądowe oraz administracyjne, mają obowiązek zapewnienia odpowiednich środków prawnych dla realizacji uprawnień przewidzianych w przepisach wspólnotowych, tak jakby przepisy te były uchwalone przez krajowe organy ustawodawcze (*just as if they were enacted by the state legislature*)²³.

Wprowadzenie tej doktryny to pierwsze tak znaczące odstępstwo od tradycyjnych reguł prawa międzynarodowego. Zgodnie z nimi (jednak – co wymaga podkreślenia – jedynie w systemach tzw. dualizmu prawnego)²⁴ zobowiązania międzynarodowe skierowane są tylko i wyłącznie do państw; od regulacji krajowych zależy, w jaki sposób (o ile w ogóle) zobowiązania te wywierają skutek w odniesieniu do jednostek. W systemach dualizmu mamy więc do czynienia z niejako dwustopniowym procesem:

17 *Idem*, *Introduction: the reformation of European constitutionalism*, [w:] *idem*, *The Constitution...*, s. 221.

18 W polskiej doktrynie prawa wspólnotowego występuje w tym zakresie także nazewnictwo anglojęzyczne.

19 Orzeczenie 26/62, *Van Gend an Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR I.

20 R. Streinz, *Prawo europejskie*, Warszawa 2002, s. 129.

21 Z pewnymi odstępstwami w przypadku dyrektyw wspólnotowych, które wywołują bezpośredni skutek wyłącznie w relacji wertykalnej, tj. pomiędzy państwem a jednostką.

22 J. H. H. Weiler, *Transformation...*, s. 19.

23 *Ibidem*.

24 W systemach dualizmu przyjmuje się, iż normy prawa międzynarodowego mogą uzyskać moc obowiązującą w porządku wewnętrznym państwa wyłącznie w drodze transformacji, a nie bezpośrednio, jak ma to miejsce w systemach monistycznych (zob. R. Bierzanek, J. Symonides, *Prawo międzynarodowe publiczne*, wyd. 5, Warszawa 1995, s. 26 i n.).

wpierw państwa przyjmują na siebie określone obowiązki, bądź też prawa, później dopiero przenosząc je na jednostki zgodnie ze swymi wewnętrznymi regułami. Wówczas dopiero jednostki mogą powoływać się na określone normy prawa międzynarodowego, np. regulujące kwestię ochrony praw człowieka. W ramach Unii Europejskiej występuje wyłącznie jeden stopień implementacji norm tworzonych na poziomie ponadnarodowym (z odstępstwami w przypadku dyrektyw, których jednak nie sposób tu szczegółowo analizować).

J. H. H. Weiler dostrzega jeszcze jedną różnicę w omawianym w tym miejscu kontekście. Zgodnie mianowicie z kanonami prawa międzynarodowego, typowym środkiem przysługującym jednostce w przypadku braku przyznania przez państwo praw zawartych w traktatach międzynarodowych (bądź złamania przyznanych praw) jest „pozwanie” państwa przed określony organ międzynarodowy. Zdaniem Weilera w tym właśnie przejawia się największe znaczenie doktryny *direct effect*, iż wprowadza ona – w sytuacji złamania zobowiązania międzynarodowego przez państwo – odpowiednie środki wewnętrzne (wewnątrz krajowe), tak że: „państwa członkowskie łamiące swe zobowiązania wspólnotowe nie mogły już przenieść sporu na poziom międzynarodowy lub wspólnotowy²⁵.

Wieloletnia praktyka w ramach Wspólnot dowiodła, że osoby prywatne umiejętnie korzystają z tych środków. Nie dziwi więc, iż to właśnie jednostki Weiler określa jako „głównych strażników prawnej integracji w Europie” (*the principal „guardians” of the legal integrity of Community law within Europe*)²⁶.

Znaczenie zasady bezpośredniego skutku w pełni widoczne staje się w połączeniu z kolejną doktryną, tj. doktryną pierwszeństwa (supremacji) prawa wspólnotowego (*the doctrine of supremacy*). Choć traktaty nie zawierają, typowej dla konstytucji państw federacyjnych, tzw. klauzuli pierwszeństwa (*supremacy clause*), ETS wprowadził w swym orzecznictwie²⁷ zasadę supremacji prawa WE ponad prawem krajowym. Określając ową zasadę jako „bezkompromisową wersję supremacji” (*an uncompromising version of supremacy*) Weiler w następujący sposób wyjaśnia jej znaczenie:

[...] w obrębie stosowania prawa wspólnotowego oraz normy wspólnotowej, zarówno artykuł traktatu („karty konstytucyjnej”), jak i małe przepisy administracyjne przyjęte przez Komisję „przeważają” nad konkurencyjnym prawem krajowym, bez znaczenia, czy przyjęte ono zostało przed, czy też po wprowadzeniu normy wspólnotowej²⁸.

25 J. H. H. Weiler, *Transformation...*, s. 20.

26 *Ibidem*.

27 Orzeczenie 6/64, *Costa v. ENEL* [1964] ECR 585. Następnie rozwijana m.in. w orzeczeniach: 14/68, *Walt Wilhelm v. Bundeskartellamt* [1969] ECR I; sprawa 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal* [1978] ECR 629.

28 W oryginale “[...] in the sphere of application of Community law, and Community norm, be it an article of the Treaty (the constitutional charter) or a minuscule administrative regulation enacted by the Commission, ‘trumps’ conflicting national law whether enacted before or after the Community norm” (J. H. H. Weiler, *Transformation...*, s. 20). Uściślając definicję J. H. H. Weilera „należy tylko zauważyć, iż norma prawa wspólnotowego posiadająca cechę „pierwszeństwa” nie wypiera w efekcie (nie „deroguje”) konfliktującej z nią normy prawa krajowego z porządku prawnego. Prawny skutek zasady supremacji sprowadza się do tego, że organy państwowe nie mogą zastosować przepisu prawa krajowego kolidującego z regulacjami wspólnotowymi (tzw. pierwszeństwo stosowania).

Połączenie tych dwóch wyżej przedstawionych doktryn jeszcze dobitniej poświadcza o wyjątkowości systemu prawnego Wspólnot. Hierarchia (pozycja) norm prawa międzynarodowego jest w klasycznym prawie międzynarodowym określana przez prawo wewnętrzne: może mu ono nadać pozycję wyższą bądź też równą prawu krajowemu. W sytuacji drugiej (tj. równorzędności pomiędzy prawem zewnętrznym a wewnętrznym) państwo może:

[...] niezadowolone z normy traktatowej, po prostu przyjąć krajowy środek prawny przeciwny tej normie, co w rezultacie sprawi, że praktyczne skutki wewnętrzne tej normy, wynikające z jej transpozycji, znikną²⁹.

Zatem ustanowiona później norma krajowa, zgodnie z zasadą *lex posteriori derogat lex anteriori*, w efekcie wyprze z porządku prawnego wcześniejszą normę międzynarodową. Jak konkluduje Weiler: „normy wspólnotowe, które wywołują bezpośredni skutek są nie tylko częścią prawa krajowego, są one «prawem nadrzędnym» tego kraju” (*Community norms that produce direct effects are not merely the law of the land but the „higher law” of the land*)³⁰.

W traktatach ustanawiających Wspólnoty (lecz nie tylko tam) wiele mówi się o „efektywności” (*efficiency*). Jednym z powodów dla wprowadzenia scharakteryzowanych powyżej zasad była właśnie chęć zwiększenia efektywności wykonywania przez Wspólnotę zadań wyznaczonych jej w traktatach. Jednakże zarówno doktryna *direct effect*, jak i zasada supremacji nie spełniałyby należycie swych funkcji, gdyby WE nie posiadała odpowiednich instrumentów do swej dyspozycji. Często zdarza się mianowicie, że traktaty, nakładając zadania i obowiązki na Wspólnoty, a co więcej – nakazując ich efektywne wykonanie, milczą na temat środków umożliwiających ich realizację. ETS stanął przed tym problemem na początku lat 70., gdy okazało się, iż w wielu przypadkach Wspólnoty nie posiadają kompetencji do zawierania traktatów międzynarodowych z państwami trzecimi, mimo że uprawnienia te wydają się niezbędne do właściwej („efektywnej”) realizacji nałożonych na WE zadań. W orzeczeniu ERTA³¹ Trybunał stwierdził, iż: „przekazanie wewnętrznych kompetencji należy rozumieć jako pociągające za sobą uprawnienie do zawierania traktatów w relacjach zewnętrznych”³². Następnie ETS przyjął, iż istnienie danej kompetencji implikuje istnienie innej kompetencji (koniecznej dla wykonania poprzedniej), a nawet, że istnienie tylko danego celu bądź funkcji implikuje istnienie wszelkich kompetencji koniecznych dla ich osiągnięcia (tzw. doktryna *implied powers*)³³.

J. H. H. Weiler, omawiając znaczenie doktryny *implied powers*, sygnalizuje działanie dwu kolejnych, ściśle z nią związanych doktryn, dotyczących zakresu kompetencji Wspólnot. Ponieważ traktaty milczą także i w tej kwestii, wydawać by się mogło, że kompetencje przyznane WE powinny być dzielone odpowiednio z państwami członkowskimi, z uwzględnieniem jedynie zasady supremacji. Tym samym organy krajowe mogłyby wprowadzać regulacje wewnętrzne dotyczące zagadnień prze-

29 *Ibidem*, s. 21.

30 *Ibidem*, s. 22.

31 Orzeczenie 22/70, *Commission of the European Communities v. Council of the European Communities* [1971] ECR 263.

32 Za: J. H. H. Weiler, *The Constitution...*, s. 22. Orzeczenie 22/70, *Komisja v. Rada* [1971] ECR 263 (tłumaczenie - D.K.).

33 Patrz także: A. Wyrozumska, *Państwa członkowskie a Unia Europejska* [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*; red. J. Barcz, Warszawa 2003, s. 311.

kazanych Wspólnotom, z zastrzeżeniem jedynie, że nie kłóciłyby się one z regulacjami WE. ETS stanowczo sprzeciwił się jednak takiej praktyce, ogłaszając zasadę tzw. wyłączności (*exclusivity*), zgodnie z którą, w sytuacji gdy WE przysługuje kompetencja wyłączna (*exclusive powers*), wówczas państwa członkowskie nie mogą podejmować żadnych działań, nawet tych, które z prawem wspólnotowym nie kolidują. W odniesieniu natomiast do kompetencji konkurencyjnych przyjęto doktrynę tzw. skutku prekluzyjnego; według niej dopiero podjęte na szczeblu WE działania (np. wydanie rozporządzenia) skutkują tym, że państwa członkowskie nie mogą już w tym zakresie działać.

Przyznanie tak znacznej władzy Wspólnocie, wyposażenie jej organów w szereg prerogatyw, które niejednokrotnie – właśnie na skutek przyjęcia wymienionych zasad – wkraczały swym działaniem bezpośrednio w sferę prawną jednostek, nie mogło obyć się bez wprowadzenia odpowiednich „ograniczników” czy też swoistych „hamulców”. Rolę tę spełniają w systemie prawnym WE prawa człowieka. Jak pisze autor *The Constitution of Europe*:

[...] podstawowe przesłanie [wyływające z faktu ich wprowadzenia – D.K.] polegało na tym, że przekazanie władzy wynikające z trzech poprzednich doktryn nie mogło być pozostawione bez żadnej kontroli. Normy wspólnotowe, czasem wywodzące się z kompetencji konkurencyjnych, często bezpośrednio skuteczne i zawsze nadrzędne, zostały poddane badaniu przez Trybunał w zakresie ich zgodności z prawami człowieka [*human-rights scrutiny by the Court*]³⁴.

Zasady wprowadzone przez ETS do prawnego porządku wspólnotowego czyniły z niego już i tak system znacznie różniący się od układu znanego z klasycznych organizacji międzynarodowych. Jednakże Weiler w swym wykładzie o procesie „konstytucjonalizacji” prawnych struktur Wspólnot porusza dodatkowo zagadnienie tzw. systemu kontroli sądowej (*juridical review*), tak by jeszcze mocniej podkreślić wyjątkowość owego porządku. W ramach WE kontrola ta – czego nie spotyka się w tradycyjnych organizacjach – przebiega na dwóch poziomach: wspólnotowym oraz krajowym. Zgodnie z art. 169-171 (obecnie art. 226-228 TWE) komisja bądź też państwo członkowskie może skierować sprawę do Trybunału Sprawiedliwości, jeżeli uzna, że inne państwo członkowskie nie wypełnia zobowiązań przyjętych na podstawie traktatów. O ile więc powszechna praktyka w ramach „klasycznych” organizacji międzynarodowych „Umawiającym się Stronom” powierza obowiązek kontroli właściwego wykonywania traktatów (czasem przenosząc go na specjalnie powołany do tego celu organ), o tyle w ramach WE kontrola międzynarodowa jest w zasadzie tylko wycinkiem w ramach szeroko ukształtowanej kontroli na poziomie krajowym. Na tym niższym poziomie kontroli najważniejszą rolę odgrywa instytucja pytań prejudycjalnych (art. 177 TWE, obecnie art. 234), która mimo licznych słabości sprawia, iż „sądy krajowe wraz z Trybunałem Europejskim są tym sposobem zintegrowane w jednolity system kontroli prawnej”³⁵. Tak działający system sądowej kontroli – przedstawiony w tym miejscu z konieczności jedynie w niewielkim zarysie – zdaniem Weilera stanowi najbardziej znaczące odejście od kanonów międzynarodowych:

34 J. H. H. Weiler, *The Constitution...*, s. 24.

35 *Ibidem*, s. 27.

Połączenie konstytucjonalizacji i ewolucji systemu środków prawnych skutkowało – jak uważa Weiler – usunięciem z porządku prawnego Wspólnoty jednego z najbardziej podstawowych wytworów prawnych prawa międzynarodowego: pojęcia (wraz z aparaturą doktrynalną) wyłącznej odpowiedzialności państwa wraz z towarzyszącą jej zasadą wzajemności [...]. Wspólnotowy porządek prawny, w tym ujęciu, jest prawdziwie samowystarczającym reżimem prawnym [*self-contained legal regime*], niemający potrzeby uciekania się do mechanizmu odpowiedzialności państwa, przynajmniej w tradycyjnym rozumieniu tego terminu [...]. Bez tego elementu, kluczowego dla klasycznego porządku prawnomiędzynarodowego, Wspólnota rzeczywiście stała się czymś „nowym”³⁶.

W tym miejscu warto przedstawić, przynajmniej w niewielkim zarysie, stanowisko, jakie zajmuje Weiler w niemającym końca sporze o charakter systemu prawnego Wspólnot³⁷. Profesor odrzuca w pierwszej kolejności pogląd tych przedstawicieli doktryny prawa europejskiego, którzy każą traktować porządek wspólnotowy – już od samego początku, tj. niejako od jego „narodzin” – jako porządek konstytucyjny. Jednakże Weiler nie zgadza się także z innym poglądem, zgodnie z którym porządek WE stanowi wynik całkowitego zerwania z zasadami prawa międzynarodowego, dokonanego w procesie stopniowej ewolucji. Píše mianowicie:

[...] jednym z najpoważniejszych dostrzeganych truizmów czy też mitów, związanych z porządkiem prawnym Unii Europejskiej, jest przekonanie o rzekomym zerwaniu, lub też mutacji od prawa międzynarodowego publicznego w kierunku konstytucyjnego porządku prawnego³⁸.

Zdaniem Weilera system prawny WE to unikalne połączenie obu tych elementów – konstytucyjnego oraz międzynarodowego. Z jednej strony bowiem w ramach systemu wspólnotowego występują przedstawione powyżej cechy „konstytucjonalizacji”, inne jest także podejście do prawa wspólnotowego ze strony sądów i innych krajowych organów³⁹. Z drugiej jednak strony państwa członkowskie nadal posiadają władzę nad traktami, zachowując się niczym „greccy bogowie” (bądź, zgodnie z niemieckim określeniem, *Herren der Verträge*), którzy „na zawsze pozostają ostatecznymi władcami ich powołania i istnienia”⁴⁰. Dlatego też, pisząc o konstytucyjności porządku WE, Weiler posługuje się często określeniem „porządku konstytucyjnego bez konstytucjonalizmu” (*a constitutional order without constitutionalism*), zwracając uwagę na faktyczne występowanie licznych konstytucyjnych zasad, praktyk, a także nawyków, którym brak jednak odpowiedniej legitymacji.

36 *Ibidem*, s. 29 (podkr. – D.K.).

37 W tej kwestii zob. w szczególności esej J. H. H. Weilera, *The Autonomy...*

38 *Ibidem*, s. 295. Sprzeciw Weilera budzi także pomysł „powrotu” do prawa międzynarodowego i traktowanie porządku WE jako klasycznego systemu międzynarodowej organizacji, co sugerują niektórzy przedstawiciele doktryny, zwłaszcza po orzeczeniu *Maastricht* Niemieckiego Trybunału Konstytucyjnego (patrz: pkt 6).

39 Jak pisze Weiler: “[European law] has been treated frequently and consistently by national courts differently from most other treaty law and from the decisions of most other international organizations”. (J. H. H. Weiler, *The Autonomy...*, s. 296).

40 *Ibidem*, s. 292.

3.1. Zamknięcie „Selektywnego Wyjścia”

Przedstawione powyżej doktryny, zasady, praktyki oraz środki, z taką starannością i konsekwencją wypracowywane przez luksemburski Trybunał byłyby jednak zaledwie kuszącym tematem naukowych rozpraw, gdyby nie zostały przez państwa członkowskie zaakceptowane. To właśnie przyjęcie, upowszechnienie się i stosowanie w praktyce owych zasad („doktryn”) i środków doprowadziło w efekcie do zamknięcia „Selektywnego Wyjścia” we Wspólnotach Europejskich. Kluczowe są tu słowa Weilera, który dostrzegł ten proces:

Zamknięcie Wyjścia [...] oznaczało, że zobowiązania wspólnotowe, wspólnotowe prawo oraz wspólnotowe polityki były „na serio”. Raz przyjęte (z naciskiem na „raz przyjęte”), skutkowały tym, że państwa członkowskie z trudem mogły uniknąć wspólnotowych zobowiązań⁴¹.

Zgodnie ze wspomnianymi wcześniej regułami gry o sumie zerowej, gdy „Wyjście” zostaje zamknięte, wówczas wzmacnia się siła „Głosu”. Dokładnie właśnie z tym zjawiskiem, zdaniem Weilera, mamy do czynienia w okresie fundacyjnym: państwa członkowskie, w sytuacji gdy zamknięto im wszelkie drogi prawnego „wyłamania się” ze struktur wspólnotowych, wzmożły presję polityczną, co w praktyce sprowadzało się do stopniowego przejścia przez nie kontroli nad procesem decyzyjnym w ramach Wspólnot.

Wzmocnienie Głosu – wyjaśnia Weiler – stanowiło „naturalną reakcję” w ramach tego procesu. Państwa członkowskie zdały sobie bowiem sprawę ze znaczenia, jakie ma przejście kontroli nad procesem decyzyjnym [...]. Przez „naturalną reakcję” – jak pisze Weiler – nie rozumiem jednak zwykłej kauzalnej reakcji. Nie sugeruję tym samym, że bezpośrednim następstwem rozstrzygnięcia Trybunału w sprawie, powiedzmy – *van Gend and Loos* (w 1963) lub *Costa v. ENEL* (w 1964) – była decyzja rządu francuskiego (w 1965 r.) o uczestnictwie w kryzysie, który prowadził do porozumienia luksemburskiego. Sugeruję jedynie, że ten proces konstytucjonalizacji wytworzył specyficzną normatywną konstrukcję, w ramach której takie wydarzenia polityczne stają się zrozumiałe. Ponieważ oczywiste było, że treść norm wspólnotowych jest istotna, a ponadto, że usytuowane są one w kontekście, który wykluczał wybiórcze ich stosowanie, kontrola nad tworzeniem tych norm stawała się jedynym możliwym rozwiązaniem dla poszczególnych państw⁴².

Zapisane w traktatach reguły podejmowania wspólnotowych decyzji nacechowane były silnie elementami ponadnarodowymi. I tak, dla przykładu, prawo inicjatywy ustawodawczej, jak również obowiązek wykonania uchwalonych przepisów, powierzono Komisji Europejskiej. Praktyka szybko jednak zmieniła ten układ, a w konsekwencji „na każdym z etapów podejmowania decyzji, państwa członkowskie, często kosztem Komisji, objęły kontrolę”⁴³.

41 *Idem, Transformation...*, s. 30.

42 *Ibidem*, s. 35.

43 *Ibidem*, s. 30.

Najbardziej spektakularnym objawem tego procesu „wzmacniania głosu” państw członkowskich był zdaniem Weilera kryzys roku 1965 (tzw. „kryzys pustego krzesła”, kiedy to Francja wobec groźby przegłosowania w Radzie przez sześć miesięcy bojkotowała współpracę w ramach WE) zakończony porozumieniem luksemburskim (styczeń 1966 r.), zgodnie z którym:

jeżeli decyzje podejmowane większością [...] mogą naruszyć ważne interesy jednego lub kilku partnerów, to członkowie Rady w odpowiednim okresie będą się starali znaleźć rozwiązanie, które będzie mogło być zaakceptowane [...] przez wszystkich członków Rady z zachowaniem ich wzajemnych interesów i interesu Wspólnoty⁴⁴.

Ta wyszukana konstrukcja oznaczała, iż przy podejmowaniu decyzji wymagana była *de facto* jednomyślność, co w konsekwencji „sygnalizowało szybki upadek wszelkich ponadnarodowych cech wspólnotowego modelu podejmowania decyzji”⁴⁵. J. H. H. Weiler podaje wiele innych przykładów świadczących o owym „upadku” zasad wspólnotowej współpracy. Miejsce Komisji, która formalnie nadal posiadała wyłączne prawo inicjatywy ustawodawczej, w wyznaczaniu kierunku rozwoju Wspólnot i określaniu jej bieżącego programu zajęła Rada Ministrów. Tym samym rola Komisji ograniczona została do swoistego „sekretariatu” WE. Skomplikowane kwestie techniczne – omawiane wcześniej w ramach Komisji i jej komórek organizacyjnych – z czasem stały się przedmiotem uzgodnień grup złożonych z narodowych, lecz nie wspólnotowych, ekspertów. Komisja przyjęła ponadto praktykę, która z czasem stała się regułą, nieoficjalnych negocjacji z COREPER⁴⁶ w procesie formułowania propozycji legislacyjnych. Wyraźne osłabienie wspólnotowych cech w ramach procesu decyzyjnego dotknęło nie tylko etapu tworzenia prawa. Także proces wykonania wspólnotowych regulacji został «obciążony» rozległym zakresem zarządów i komitetów złożonych z przedstawicieli państw członkowskich⁴⁷.

Umacnianie pozycji państw członkowskich w ramach procesu decyzyjnego Wspólnot, a praktycznie przejęcie kontroli nad całym procesem integracyjnym (wzmacnianie siły „Głosu”, by skorzystać z określenia Weilera) doprowadziło w konsekwencji do tego, że „pierwotne struktury instytucjonalne, przewidziane w traktatach, załamały się”⁴⁸. Stało się to przyczyną tzw. *lourdeur*, czyli okresu wspólnotowej ociężałości oraz niewydolności procesu decyzyjnego we WE, a w konsekwencji – wywołało największy kryzys w historii tej organizacji.

44 Za: F. Emmert, M. Morawiecki, *Prawo europejskie*, Warszawa–Wrocław 2001, s. 18. Punkt drugi porozumienia brzmiał: „W odniesieniu do poprzedniego ustępu francuska delegacja jest zdania, że przy bardzo ważnych interesach rozmowy muszą być kontynuowane aż do uzyskania jednomyślnej zgody”. Pomimo jednak wspólnego uzgodnienia, iż „różnice poglądów nie przeszkadzają w podjęciu pracy przez Wspólnotę według normalnego trybu [wspólnotowego – D.K.]”, przez ok. 20 kolejnych lat współpracy w ramach Wspólnot przy podejmowaniu decyzji wymagano jednomyślności”.

45 *Ibidem*, s. 30.

46 Komitetem Stałych Przedstawicieli złożony z ambasadorów Państw Członkowskich.

47 J. H. H. Weiler, *Transformation...*, s. 31.

48 *Ibidem*.

3.1. Wytworzenie się równowagi: przyczyny i konsekwencje

Kłopoty, o których Weiler wspomina, pojawiły się jednak później; sam okres fundacyjny oceniany jest przez niego pozytywnie:

[...] równowaga pomiędzy konstytucjonalizmem a instytucjonalizmem, pomiędzy zredukowanym Wyjściem a wzmocnionym Głosem, stały się dziedzictwem okresu fundacyjnego i wyjaśniają wiele z następującej potem siły i stabilności polityki Wspólnoty⁴⁹ [...], polityki, która osiągnęła poziom integracji podobny do tego, jaki daje się zauważyć jedynie w pełni dojrzałych państwach federalnych [...]⁵⁰.

Równowaga wytworzona pomiędzy tymi dwoma przeciwstawnymi siłami wymaga jednak zastanowienia się nad jej przyczynami. Weiler pyta, jak to możliwe, że kształtowanie się konstytucyjnych zarysów porządku prawnego WE, a tym samym poważne osłabienie prerogatyw (suwerenności!) państw członkowskich, odbyło się bez wyraźnego sprzeciwu z ich strony; co więcej – zostało przez nie zaakceptowane. Po części przyczyna tego leży w fakcie, iż „konstytucjonalizacja Europy” to dzieło ETS, którego poczynania rządy państwowe często zwyczajnie... nie rozumiały. Jednak zasadniczy powód – zdaniem Weilera – leży w czymś innym: państwa członkowskie, mając świadomość wagi wprowadzanych zmian w strukturze wspólnotowej, godziły się na nie, wiedząc, iż zachowują dla siebie władzę decyzyjną. Jak wyjaśnia Weiler:

[...] one [państwa członkowskie – D.K.] były w stanie zaakceptować konstytucjonalizację, ponieważ objęły rzeczywistą kontrolę nad procesem decyzyjnym, minimalizując w ten sposób jej groźne skutki⁵¹.

J. H. H. Weiler nie poprzestaje jednak na tym argumencie. Próbuje zrozumieć nie tylko to, dlaczego państwa zaakceptowały „konstytucyjną rewolucję”, ale także – jaki miały w tym interes, zgodnie z przekonaniem, że każde działanie państwa należy rozpatrywać w kategoriach gry interesów, ważenia „zysków i strat”. Tego interesu doszukuje się Weiler w fakcie wzmocnienia pozycji państw członkowskich⁵². Okres fundacyjny, a w jego ramach wzajemną relację pomiędzy Wspólnotą a jej członkami, można bowiem rozpatrywać w kategoriach gry, w której osłabienie jednej strony wiązało się ze wzmocnieniem „przeciwnika”. Weiler uważa jednakże, iż ewolucja WE w jej początkowej fazie zrywa ten układ – zwycięzcami okazały się bowiem obie strony. „Zwycięstwo” państw wiąże się ze wzmocnieniem właśnie ich „pozycji przetargowej” (a position of power brokerage), której „nigdy nie osiągnęłyby w ramach bardziej tradycyjnej współpracy międzynarodowej”⁵³. Ujmując rzecz prościej:

49 *Ibidem*, s. 66.

50 *Ibidem*, s. 39.

51 *Ibidem*, s. 36.

52 J. H. H. Weiler w dalszej części swej analizy uściśla pojęcie wzmocnionego „Głosu”, zauważając, iż w zasadzie nie należy mówić o wzmocnieniu głosu państwa jako całości, lecz bardziej o wzmocnieniu głosu rządów. Przedstawiciele egzekutywy tworzyli bowiem Radę oraz pozostałe formalne czy też nieformalne ciała decyzyjne. Narodowe parlamenty w całym tym procesie straciły na znaczeniu. Dopiero okres ostatnich kilkunastu lat znamionuje wzmacnianie pozycji europejskiej legislatury.

53 *Ibidem*, s. 37.

państwa tworzące WE stały się w jej ramach bardziej liczącymi się aktorami na arenie europejskiej oraz międzynarodowej; przy czym dotyczy to nie tylko państw niewielkich, jak państwa Beneluksu, lecz także dużych, posiadających samodzielnie znaczącą pozycję międzynarodową.

4. Okres „cichej rewolucji konstytucyjnej”

Okres w rozwoju Wspólnot, którego początek Weiler datuje na rok 1973⁵⁴, tradycyjnie uznawany jest za czas integracyjnej stagnacji. WE poszerzona o kolejne kraje utraciła wiele ze swej wcześniejszej mobilności i skuteczności. Kryzys paliwowy lat 70. ukazał w pełni niezdolność WE do wypracowania i przyjęcia wspólnego stanowiska. Unaoczniał on wszystkim, że Wspólnota nie jest w stanie właściwie odpowiadać na nowe wyzwania. Zawiódł zwłaszcza proces decyzyjny, bowiem wymagany konsensus, trudny do osiągnięcia w gronie sześciu państw, w sytuacji powiększenia liczby członków WE, okazał się praktycznie nieosiągalny. Mimo tego proces transformacji postępował nadal. Zmiany, niezauważalne przez bezpośrednich uczestników i świadków⁵⁵, mają zdaniem Weilera równie kluczowe znaczenie w całym procesie ewolucji Europy, jak „konstytucyjna rewolucja” z okresu fundacyjnego. Zmiany te dotknęły kluczowej dla całej architektury wspólnotowej kwestii – zasady podziału kompetencji pomiędzy Wspólnotę a państwa członkowskie.

Traktaty same w sobie nie definiują precyzyjnie materialnych granic dla działania Wspólnot, art. 2 oraz 3 TWE stanowią jedynie o „zadaniach” i „celach” WE. Nie ulegało jednak wątpliwości, że zakres kompetencji wspólnotowych należy odczytywać ściśle, ograniczając go tym samym do pozycji wyrażnie w traktatach wymienionych; w doktrynie prawniczej mowa w tym przypadku o tzw. zasadzie enumeratywnego upoważnienia jednostkowego bądź o zasadzie ograniczonej kompetencji szczegółowej. Takie rozumienie enumeracji podzielali nie tylko przedstawiciele doktryny prawnej, lecz także główni aktorzy europejskiej sceny, tj. państwa członkowskie oraz wspólnotowe organy.

Zmiany, które zaszły w drugim z wyodrębnionych przez J. H. H. Weilera okresów, odmieniły diametralnie to rozumienie, tak iż „zasada enumeratywnego upoważnienia jako ograniczenie dla wspólnotowej kompetencji materialnej [...] stopniowo korodowała, by w praktyce zupełnie zniknąć”⁵⁶. Z punktu widzenia europejskiego konstytucjonalizmu oznaczało to, że praktycznie „żaden z kluczowych składników suwerenności państwowej nie pozostawał wolny, poza zasięgiem Wspólnoty”⁵⁷. Naturalnym sposobem na poszerzenie katalogu wspólnotowych kompetencji jest wprowadzenie odpowiednich zmian traktatowych. W takim przypadku jednak mówienie o „rewolucyjnej zmianie” bądź „mutacji” nie byłoby uprawnione. Zmiany dotyczące rozdziału kompetencji na linii WE – państwa członkowskie są dziełem zupełnie innego procesu. Po raz kolejny też głównym „sprawcą” wydarzeń okazał się Europejski Trybunał Sprawiedliwości.

54 Data ta wiąże się z deklaracją ze szczytu paryskiego, podczas którego podjęto decyzję o szerszym wykorzystaniu art. 235 WTE (obecnie art. 308).

55 Budzi to nieukrywane zdziwienie Weilera, tym większe, gdyż zmiany te miały tak fundamentalne znaczenie.

56 *Ibidem*, s. 42. Weiler zaznacza jednak, iż w analizie swej ogranicza się do kompetencji materialnych, pozostawiając poza polem zainteresowań zmiany „organiczne oraz instytucjonalne”.

57 *Ibidem*, s. 43.

4.1. Kategorie „mutacji”

Jak podkreśla Weiler, mutacja, która dokonała się w latach 70. „nie była przypadkowa ani ograniczona, lecz przejawiała się wielością form”⁵⁸. J. H. H. Weiler omawia cztery podstawowe formy poszerzenia kompetencji WE: rozszerzenie (*extension*), absorpcję (*absorption*), inkorporację (*incorporation*) oraz rozciągnięcie (*expansion*). Trzy pierwsze kategorie oddziałują w zakresie spraw przekazanych już do jurysdykcji Wspólnot (wyłącznej lub konkurencyjnej). Za ich pomocą ETS rozwinął m.in. doktrynę praw człowieka, przyznał nowe uprawnienia nieprzewidziane prawem wspólnotowym (np. stypendia dla studiujących za granicą) czy też poszerzył kompetencje Parlamentu Europejskiego. Ostatnia z form jest najbardziej radykalna – sprowadza się ona do rzeczywistego „przełamania” granic wspólnotowych kompetencji. Za pomocą specjalnego mechanizmu zapisanego w art. 235 TWE (obecnie art. 308), a zawierającego rodzaj otwartej klauzuli (tzw. *necessary and proper-clause*), która „poza katalogiem kompetencji umożliwia w określonych przypadkach wydanie obowiązujących norm”⁵⁹, Wspólnota może podejmować działania także w tych sferach, które przynależą do kompetencji wyłącznej państwa, pod warunkiem jednakże, że wszystkie państwa wyrażą na to zgodę. Do roku 1973 mechanizm ten jednak nie był powszechnie stosowany, dopiero od szczytu paryskiego radykalnie – jak zaznacza Weiler – wzrosło jego znaczenie. Posłużył on m.in. rozszerzeniu kompetencji WE w zakresie polityki fiskalnej⁶⁰, socjalnej oraz rolnej; często jednak stosowany był zbyt „liberalnie”⁶¹.

4.2. „Pęd przez otwarte drzwi”

Podobnie jak w przypadku procesu konstytucjonalizacji, praca ETS miałaby niewielkie znaczenie, gdyby nie spotkała się z odpowiednią reakcją ze strony państw członkowskich oraz organów WE. Zdaniem Weilera, Trybunał z Luksemburga swym orzecznictwem niejako „otworzył drzwi” (*judicial door*), przez które następnie „runął” cały polityczny proces.

Pierwszym z objawów tego swoistego „poruszenia” była, co prawda słabo dostrzegalna i zakończona porażką (patrząc z perspektywy czasu), tzw. „strategia ożywienia” (*a strategy of revival*). Zapożyczona wraz z końcem epoki de Gaulle’a, a mająca swój punkt kulminacyjny w zakończonych sukcesem negocjacjach akcesyjnych z Wielką Brytanią, Danią i Irlandią (1973 r.) dawała nadzieję na to, iż pozwoli Wspólnocie „pozbyć się kaca po kryzysie luksemburskim, wydobyć z traumy związanej z podwójnym odrzuceniem członkostwa przez Wielką Brytanię, aby na nowo odzyskać siły”⁶². Szczyt paryski wprowadzał „ambitny plan zasadniczego rozszerzenia kompetencji Wspólnot i odświeżenia marzenia o unii europejskiej”⁶³. W ramach tego programu art. 235 TWE miał odgrywać kluczową rolę. Wskutek jednak postępującego kryzysu decyzyjnego stosunkowo szybko „ożywienie” to wygasło. Art. 235 nadal jednakże spełniał swe zadanie „kruszenia” zasady enumeratywnego upoważnienia jednostkowego, nawet w okresie największego kryzysu Wspólnot.

58 *Ibidem*, s. 44.

59 F. Emmert, M. Morawiecki, *op. cit.*, s. 151.

60 Umożliwił przyznanie pomocy państwom rozwijającym się, czego nie przewidywał TWE.

61 Dopiero w 1996 r. w opinii 2/94 w sprawie przystąpienia WE do Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ETS sprecyzował warunki korzystania z art. 235 TWE.

62 J. H. H. Weiler, *Transformation...*, s. 58.

63 *Ibidem*, s. 58.

J. H. H. Weiler podaje jeszcze inną przyczynę owego „poruszenia” we WE, przyczynę o charakterze strukturalnym, która w pełni rozumiała staję się w perspektywie przeobrażeń dokonanych we wcześniejszym okresie rozwoju Wspólnoty. W sposób niezwykle rozumiały Weiler wyjaśnia problem: państwa członkowskie osiągnąwszy po okresie fundacyjnym silną pozycję decyzyjną, znalazły się w sytuacji na tyle komfortowej, że nie musiały obawiać się poszerzania wspólnotowych kompetencji. Wręcz przeciwnie – dla państw, a zwłaszcza dla ich rządów, zwiększenie uprawnień Wspólnot oznaczało w prostej drodze zwiększenie (!) ich własnych uprawnień⁶⁴. Jaki rząd nie skorzystałby z podobnej szansy rozszerzenia zakresu swej władzy? Jeśli do obrazu tego dodamy postawę organów wspólnotowych, zwłaszcza Komisji oraz Parlamentu, które w poszerzeniu uprawnień dla WE słusznie upatrywały szansy na zwiększenie własnych uprawnień, zrozumiałe staje się zjawisko „erozji kompetencyjnej” Wspólnot.

Co warto podkreślić – Weiler nie krytykuje Trybunału za przyjęcie tak liberalnej, nakierowanej na poszerzenie wszelkimi sposobami kompetencji WE, praktyki wykładniczej. Uważa, iż skorzystały na tym zarówno Wspólnoty, jak i państwa (a zatem i ich obywatele). Zarazem jednak w swym późniejszym eseju konstatuje, iż „proces ten był tykającą bombą konstytucyjną (*a ticking constitutional time bomb*), która pewnego dnia mogła wstrząsnąć stabilnością i dalszym rozwojem Wspólnoty”⁶⁵.

Kolejny etap europejskiej transformacji miał zrewidować obawy Weilera.

5. Rok 1992 i lata kolejne – stan równowagi oraz pata

Wspólnoty Europejskie wyszły z tych wszystkich, opisanych powyżej, przeobrażeń jako zbalansowana struktura, w której elementy narodowe i ponadnarodowe wzajemnie się bilansowały, gdzie – jak zauważa Weiler – prawny aspekt integracji miał swą siłę równoważącą w politycznym procesie, gdzie „normatywny supranacjonalizm” współgrał z „decyzyjnym supranacjonalizmem”⁶⁶. W tak ukształtowanym układzie państwa członkowskie, mając zagwarantowaną kontrolę nad procesem decyzyjnym, a w konsekwencji – nad całą WE, były w stanie zgodzić się zarówno na proces konstytucjonalizacji, jak i na poszerzenie kompetencji przez Wspólnoty. Sprawując faktyczny zarząd nad organizacją, nie obawiały się utraty władzy w tych wszystkich dziedzinach, które tradycyjnie uznawane są za przynależne do państwa. Ujmując rzecz inaczej – spokojne były o swą suwerenność, nad której procesem stałego „rozmiękczenia” miały (a przynajmniej zdawały się mieć) pełną kontrolę.

Wytworzenie tego równoważącego się układu nie odbyło się jednakże bez pewnych kosztów. „Ofiarą” były w głównej mierze organy WE, tracąc wiele ze swej faktycznej władzy; przede wszystkim jednak – o czym już wspomniano – ucierpiał proces decyzyjny. Wymóg jednomyślności to – zdaniem Weilera – zasadnicza, leżąca u samych podstaw, przyczyna tego kryzysu. Zgoda wszystkich zainteresowanych, trudna często do wypracowania w gronie sześciu państw, po kolejnych rozszerzeniach Wspólnoty stała się w sposób oczywisty jeszcze trudniej osiągalna. Dodatkowo kwestię komplikował fakt utracenia przez WE początkowej „homogeniczności”, w wyniku kolejnych etapów, najpierw

64 Paradoksalnie zatem: kolejne zwiększenie uprawnień państw członkowskich osiągnięte na drodze umacniania Wspólnot.

65 J. H. H. Weiler, *The autonomy...*, s. 319.

66 *Idem*, *Transformation...*, s. 96.

„północnego”, a następnie „południowego”, poszerzenia integracji. Ten ostatni fakt silnie akcentuje Weiler, stwierdzając, iż efekt nie mógł być inny: „proces podejmowania decyzji we Wspólnocie ogarnęła głęboka niemoc”⁶⁷.

Kryzys podejmowania decyzji w ramach Wspólnot to jednak zaledwie część problemu. O osłabieniu (jeśli nie utraceniu) zdolności odpowiadania na nowe wyzwania i zagrożenia była już mowa. J. H. H. Weiler dodaje do tego obrazu dodatkowy element, wskazujący w sposób bardzo wymowny powagę sytuacji. Przykład z trudnościami w ustanawianiu wspólnego rynku, którym Weiler się posługuje, wydaje się tu bardzo trafny. Aby wprowadzić ujednolicone (wspólnotowe) normy ograniczające pozataryfowe przeszkody w swobodnym przepływie towarów, należało osiągnąć, tak trudny do wypracowania z powodów podanych powyżej, konsensus. Wypracowanie go było jednak o tyle trudniejsze, gdyż państwa członkowskie zaczęły obawiać się, że w przypadku przyjęcia odpowiednich regulacji (*once such a norm was adopted*), które następnie – mocą zasad wypracowanych przez ETS – wiązałyby Wspólnoty, ale także i ich samych. Trudno wiązać się bowiem takimi międzynarodowymi normami, mając świadomość, że ewentualna ich zmiana jest tak bardzo utrudniona, wymaga bowiem znów jednomyślności. Stawiałoby to państwo w sytuacji, gdy wiąże sobie ręce (w dodatku – dobrowolnie) bez możliwości odwrotu!

W rezultacie powstał więc stan swoistego pata, który groził nie tylko pogłębieniem kryzysu decyzyjnego – bądź, jak pisze Weiler, postępującym „ochładzaniem klimatu” wewnątrz Wspólnot – lecz który zagrażał samej idei integracyjnej.

5.1. Głosowanie większościowe – zburzenie równowagi

Wyjścia z kryzysu, w który popadły Wspólnoty, szukano przez długi czas. *Biała Księga Komisji*⁶⁸ pochodząca z 1985 r., zawierająca strategię działań zmierzających do wprowadzenia rynku wewnętrznego, to jedna z takich prób. Dokument ten, jak pisze Weiler, rozczarował jednak bezpośrednich obserwatorów (Weiler, pisząc *The Transformation of Europe* był jednym z nich). Podobnym rozczarowaniem dla komentatorów okazał się także Jednolity Akt Europejski (Single European Act, SEA).

Zaledwie po trzech latach ocena ta uległa jednak diametralnej zmianie. Jak pisze Weiler: „stało się jasne, że rok 1992 [tj. program reformy z 1992 roku – D.K.] oraz SEA stanowią erupcję o znacznych rozmiarach”⁶⁹, zaskakując zarówno obserwatorów, jak i samych aktorów europejskiej wspólnoty. Co takiego zawierały te dokumenty, że wprowadziły aż takie poruszenie w środowisku europejskim? Odpowiedź Weilera jest prosta: o rewolucyjności przyjętych rozwiązań świadczy w głównej mierze przyjęcie w niespotykanym dotąd stopniu systemu głosowania większościowego, a w zasadzie – powrót do niego po latach dominacji zasady jednomyślności⁷⁰. Co jednak warte podkreślenia, państwa członkowskie:

67 *Ibidem*, s. 67.

68 *Biała Księga o urzeczywistnieniu Rynku Wewnętrznego*, Com (85) 310 (*White Paper from the Commission to the European Council*).

69 J. H. H. Weiler, *Transformation...*, s. 65 (podkr.– D.K.).

70 Kluczowy jest tu art. 100A (obecnie art. 95 TWE), jako podstawa wszystkich niezbędnych przedsięwzięć harmonizacyjnych na drodze do ustanowienia Wspólnego Rynku.

[...] podjęły się tego rozwiązania nie jako radykalnego kroku politycznego ukierunkowanego na osiągnięcie wyższego poziomu europejskiej integracji, lecz raczej jako czystej technicznej konieczności dla realizacji „niekontrowersyjnych” celów Białej Księgi⁷¹.

Jak bowiem uchwalić prawie 300 rozporządzeń i dyrektyw, wymaganych do wprowadzenia wspólnego rynku, w obliczu paraliżującego wymogu jednomyślności?

Ta niepozorna na pierwszy rzut oka zmiana doprowadziła do prawdziwego „przewrotu”, który zrozumiały i czytelny staje się w kontekście poprzednich zmian systemu wspólnotowego. Tak znaczne rozszerzenie zastosowania głosowania większościowego w ocenie Weilera burzyło cały system równowagi, tak długo i konsekwentnie kształtowany we wcześniejszych okresach. Jednym z filarów, na których oparty był ten system, było przecież prawo weta, które przysługiwało każdemu państwu i z którego mogło ono skorzystać w każdej chwili.

Artykułem 100A – pisze Weiler – państwa członkowskie, akceptując formę głosowania większościowego, zdawały się burzyć jeden z dwóch filarów stanowiących fundamenty równowagi⁷².

Na pytanie, dlaczego członkowie WE tak naprawdę (pomijając zamiar „technicznego” jedynie usprawnienia działania Wspólnot) zgodzili się na wprowadzenie głosowania większościowego, Weiler nie udziela jednoznacznej odpowiedzi. Można jedynie spekulować, dlaczego tak się stało. Jedną z możliwych odpowiedzi sprowadza się do tego, że niektóre państwa zorientowały się, iż czasem bardziej opłacalna jest możliwość przegłosowania innego, sprzeciwiającego się, państwa niż dalsze utrzymywanie prawa weta. W odczuciu Weilera wiele jednak tłumaczy zwyczajna nieświadomość znaczenia wprowadzanych zmian, bądź także zwykły... błąd popełniony przez państwowych „graczy”⁷³.

5.2. „W cieniu głosu”

Wprowadzenie głosowania większościowego, które zachwiało równowagą systemu wspólnotowego, postawiło państwa członkowskie w takiej oto sytuacji:

Państwa członkowskie znalazły się obecnie w sytuacji, gdy to podlegają wiążącej normie, przyjętej w całości lub w części wbrew ich woli, normie wywierającej skutek bezpośredni w ramach ich narodowych porządków prawnych [*Member States are now in a situation of facing binding norms, adopted wholly or partially against their will, with direct effect in their national legal orders*]⁷⁴.

De facto oznaczało to wyraźną ingerencję w sferę władztwa państwowego, na którą jednak państwa Wspólnoty Europejskiej – świadomie czy też nieświadomie – przystały. „Erozja” systemu ścisłej enumeracji dodała do tego ponadto postępującą utratę dalszych kompetencji państwowych. Praktyka podejmowania decyzji w ramach Wspólnoty nadal co prawda świadczy o tym, iż większość porozumień wymaga jednomyślności (a przynajmniej dążenia do niej), nadal olbrzymią rolę odgrywa sztuka

71 J. H. H. Weiler, *Transformation...*, s. 68.

72 *Ibidem*, s. 69. Drugi z filarów („zamknięte Wyjście”) – zdaniem Weilera – także uległ jednak „korozji”: „[...] pozwolenie państwu członkowskiemu na odstąpienie od zobowiązania, nawet wówczas gdy wynika ono z normy wspólnotowej (przyjętej większością!) sprawiło, że również drugi z filarów – pełna kompetencja Wspólnoty – zdawał się równomiernie korodować, tym samym utrzymując ogólną równowagę” (*ibidem*, tłum. D.K.).

73 Jak nieco ironicznie komentuje Weiler: „Niezdolność Państw Członkowskich do zrozumienia całości skutków swych własnych działań nie jest niczym nowym.” (*Ibidem*, s. 73, tłum. D.K.).

74 *Ibidem*, s. 73.

poszukiwania konsensusu, godzenie się na wzajemne ustępstwa – mające z modelem wspólnotowym niewiele wspólnego. Jak słusznie jednak dostrzega J. H. H. Weiler, inaczej dochodzi do uzgodnień w sytuacji gdy wymagana jest jednomyślność, zupełnie inaczej, gdy wymogu tego brak:

Osiąganie konsensu w cieniu głosu jest czymś zupełnie innym od osiągnięcia go w cieniu *veta*. Możliwość przełamania impasu z wykorzystaniem prawa głosu sprawia, że strony negocjujące przełamują impas bez odwoływania się w zasadzie do głosu [*Reaching consensus under the shadow of the vote is altogether different from reaching it under the shadow of the veto. The possibility of breaking deadlocks by voting drives the negotiators to break the deadlock without actually resorting to the vote*]⁷⁵.

Wyraźnemu wzmocnieniu uległa w nowej sytuacji pozycja organów wspólnotowych, w szczególności zaś Komisji, która stała się niezwykle ważnym „pośrednikiem” w negocjacjach prowadzonych „w cieniu głosu”. Co oczywiste, przyspieszeniu i usprawnieniu uległ proces decyzyjny w ramach całej WE.

Weiler, pozostawiając innym pogłębioną analizę znaczenia wprowadzonych zmian w kontekście instytucjonalnym oraz proceduralnym, sam zastanawia się nad wpływem, jaki zmiany te mogą mieć w szerszej perspektywie – w jaki sposób reagować będą państwa członkowskie, jak potoczy się proces dalszej europejskiej transformacji, wreszcie – sama integracja.

6. Reakcja państw członkowskich – „Głos” wzmacnia swą siłę

Relacja występująca pomiędzy „Głosem” a „Wyjściem”, na co zwrócono już uwagę, przypomina grę o sumie zerowej: osłabienie jednego elementu prowadzi do wzmocnienia drugiego. Zamknięcie „Wyjścia” w okresie fundacyjnym, zgodnie z regułami tej gry, wzmocniło siłę „Głosu”. W sytuacji natomiast gdy „Głos” słabnie, te same reguły każą oczekiwać wzrostu znaczenia „Wyjścia”. Co zdaniem Weilera oznacza to w przypadku Wspólnoty Europejskiej?

Przede wszystkim wzrasta niebezpieczeństwo nieprzestrzegania przez państwa członkowskie wspólnotowych ustaleń. Jak jednak słusznie zauważa J. H. H. Weiler problem ten nie pojawił się w historii WE z momentem wprowadzenia Jednolitego Aktu Europejskiego. Państwa członkowskie zawsze miały większe bądź mniejsze trudności z dostosowaniem się do wymagań wspólnotowych (nawet gdy same je na siebie nakładały). Tymczasem w nowej rzeczywistości, „zgodnie z nowymi zasadami niepodporządkowywanie się mogło przybrać postać strategii” (*under the new regime non-compliance could become more of a strategy*)⁷⁶. Wówczas – co proponuje Weiler – należałoby odwołać się do swojego „zaworu bezpieczeństwa”, tj. do trzeciej z kategorii wprowadzonej przez Hirschman – do zasady „lojalności” (*Loyalty*).⁷⁷ Często jednak i ona zawodzi.

Jako próbę „wyjścia” z „wspólnotowej dyscypliny” (*community discipline*) można odczytać także samą konstrukcję Unii Europejskiej, opartą na słynnych trzech filarach. Wyłączenie II i III filaru spod reguł wspólnotowych to nic innego jak próba, o ile nie „wyjścia”, to z pewnością „ominięcia” (*bypassing*) tych zasad i kontynuacja procesu integracji w oparciu o tradycyjny model współpracy międzyrządowej. Sposobem na „wyjście” dla poszczególnych Państw są z kolei często przez nie stosowane przeróżne deklaracje, protokoły oraz oświadczenia, mocą których zastrzec można nieobowiązywanie

⁷⁵ *Ibidem*, s. 72.

⁷⁶ *Ibidem*, s. 76 (podkr. – D.K.).

⁷⁷ *Ibidem*, s. 77. Zagadnienie „lojalności” we Wspólnotach omawia Weiler szerzej w swych nowszych tekstach.

w stosunku do państwa zastrzegającego określonych postanowień (praktyka tzw. *opt-out*). W okresie po wprowadzeniu SEA państwa – a zwłaszcza ich rządy oraz orany sądowe – gdy wytrącono im z rąk prawo weta, uważniej przyglądają się podziałowi kompetencji, inaczej także podchodzą do idei ich dalszego przekazywania na szczebel wspólnotowy. Zasada subsydiarności, zapisana w traktacie z Maastricht to, zdaniem Weilera, dowód nie tylko starania o „przybliżenie Unii jej obywatelom”, lecz też potwierdzenie „troski” o zupełnie inny charakter – zachowania jak największego zakresu kompetencji na poziomie krajowym. Zagadnienie rozdziału kompetencji na linii WE–państwa członkowskie stał się także przedmiotem zainteresowania narodowych sądów, zwłaszcza tych najwyższego szczebla. Sądy krajowe, które bez oporów przyjęły wypracowane przez ETS zasady, uczyniły to jednak pod pewnym warunkiem. Warunkiem tym – jak uważa J. H. H. Weiler – było ograniczenie obowiązywania powyższych zasad do ściśle wyznaczonych granic, które określa katalog wspólnotowych kompetencji. Zresztą sam Trybunał zdawał się godzić na ten warunek, zastrzegając:

Wspólnota stanowi nowy porządek prawny w systemie prawa międzynarodowego [...], na rzecz którego państwa przekazały swe prawa zwierzchnie, jakkolwiek w ograniczonym zakresie⁷⁸.

W sytuacji, gdy granice te okazały się wyjątkowo nieszczelne, tylko kwestią czasu było, kiedy sądy najwyższe państw członkowskich poruszą ten problem. W najszerzej dyskutowanym⁷⁹ orzeczeniu (tzw. orzeczenie „Maastricht”⁸⁰, pochodzące z 1993r.), dotyczącym tej właśnie kwestii, niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny nie tyle skrytykował zbyt liberalną wykładnię postanowień traktatowych w kierunku poszerzania kompetencji WE, co wyraźnie postanowił, iż to nie do sądu wspólnotowego, lecz do sądów krajowych (!) należy ostateczny głos w kwestii rozdziału kompetencji. Trudno o bardziej zdecydowaną „odповідь” w praktyce ETS. Nie dziwi więc, że Weiler przyrównuje orzeczenie „Maastricht” do aktu „wypowiedzenia wojny” pomiędzy najwyższymi organami sądowymi Wspólnoty⁸¹. W bliźniaczym orzeczeniu, badając ważność ratyfikacji przez Danię Traktatu o Unii Europejskiej, także Duński Sąd Najwyższy (*Højesteret*) rozważał zgodność art. 235 TWE z par. 20 duńskiej ustawy zasadniczej, według którego możliwe jest przekazanie suwerenności tylko w ograniczonym i ściśle zdefiniowanym obszarze. W odpowiedzi sąd duński uznał ratyfikację za ważną, lecz podobnie jak niemiecki Trybunał, sobie pozostawił prawo ostatecznego wypowiedzenia się w kwestii rozdziału kompetencji we WE.

Ostatni okres integracji europejskiej, okres wyjątkowego „ożywienia”, a w szczególności proces największego w historii rozszerzenia UE oraz przebieg ratyfikacji traktatu konstytucyjnego, jak również inne bieżące wydarzenia dają przykłady występowania podobnych zależności.

78 Sprawa 26/62, *Van Gend and Loos*. (tłum – D.K.).

79 Zob. m.in. J. Wieland, *Germany in the European Union – The Maastricht Decision of the Bundesverfassungsgericht*, „European Journal of International Law” 1994, Vol. 5, no. 2.

80 BverfGE 89, 155 (tłumaczenie angielskie w ILM 33[1994], s. 422). W orzeczeniu tym niemiecki TK badał zgodność z konstytucją ratyfikacji Traktatu z Maastricht.

81 J. H. H. Weiler, *The autonomy...*, s. 320. Zob. także poświęcony w całości orzeczeniu Maastricht tekst J. H. H. Weilera: *Demos, Telos, Ethos and the Maastricht Decision* [w:] *The Question of Europe*, ed. P. Gowan, P. Anderson, London – New York 1997.

7. Zakończenie

Przedstawione powyżej – z konieczności jedynie skrótowe – spojrzenie prof. J. H. H. Weilera, wybitnego konstytucjonalisty i teoretyka integracji europejskiej, na dotychczasowy rozwój oraz obecny stan europejskiej integracji wydaje się szczególnie cenne, zwłaszcza w obliczu naszego członkostwa i ciągłego (jeszcze) „uczenia się” Unii. Spojrzenie to, charakteryzujące się wyjątkową interdyscyplinarnością, tworzy imponujący obraz jednoczącej się Europy, w którym na bok odsunięte zostały bieżące spory polityczne i gdzie widać jedynie spojrzenie wnikliwego naukowca starającego się dociec przyczyn oraz skutków wydarzeń zachodzących na „europejskiej arenie”. Jak napisał jeden z recenzentów *The Constitution of Europe*, G. Silverstein:

[...] książka Weilera jest doskonałym dowodem tego, że zrozumienie roli prawa w Europie jest niemożliwe bez wyraźnego uwzględnienia polityki – teorii politycznej, politycznych instytucji oraz politycznego zachowania, jak również ekonomii, socjologii, stosunków międzynarodowych, historii, a nawet wcale pokażnej dawki religii⁸².

Słowa te powinny szczególnie zapaść w pamięć tym, którzy starają się – podobnie jak Weiler – zgłębić tajemnice Wspólnoty/Unii, a którzy ograniczają się jedynie do swojej dyscypliny naukowej, nie dostrzegając innych elementów, współtworzących barwny i wciąż zmieniający się obraz europejskiej integracji. Jak dowodzi przykład Weilera, dopiero połączenie wielu perspektyw pozwala zrozumieć ten fenomen.

82 „Law and Politics Book Review” 1999, Vol. 9, no. 8, s. 354-359; recenzja dostępna na stronie: <http://www.bsos.umd.edu/gvpt/lpbr>.